



Handelshemmnis Bürokratie?

# Die schwierige Liberalisierung des internationalen Agrarhandels

## Zum Beispiel: Zollkontingente

Von Christina Mönnich

Protektionismus hat im internationalen Agrarhandel eine lange Tradition. Dessen Liberalisierung ist politisch sensibel, gleichzeitig gilt sie als Schlüssel für den Erfolg oder Misserfolg von Welt-handelsrunden. Viele Entwicklungsländer fordern ein Ende der massiven Subventionen der Landwirtschaft in den Industrieländern und mehr Zugang zu deren Märkten. Sie weisen zu Recht darauf hin, dass das Protektionsniveau in der Landwirtschaft, also in dem Sektor, in dem sie vergleichsweise konkurrenzfähig sind, ungleich höher ist als für Industrieprodukte. Ein Pro-jekt am Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU) der Universität Gießen beschäftigt sich mit der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels und insbeson-dere mit Zollkontingenten. Das Projekt wird von Prof. Dr. Roland Herrmann geleitet und von der Volkswagen-Stiftung gefördert.

**Z**ollkontingente sind eine Kombination aus Zöllen und Quoten. Während Importquoten die Einfuhrmengen der betroffenen Güter absolut begrenzen, erlauben Zollkontingente Importe über die Quotenmenge hinaus. Allerdings ist hierfür ein ungleich höherer Zoll zu entrichten als für Importe innerhalb der Quotenmenge. Ein Beispiel: Der Import von Magermilchpulver in die EU unterliegt einem Zollkontingent von 68.000 Tonnen. Bis zu dieser Menge beträgt der Zollsatz 475 €/t, für Importe darüber hinaus dagegen 1188 €/t. Bezogen auf den durchschnittlichen Importpreis von 2000/01 entspricht ersteres einem Wertzollsatz von etwa 27, letzteres von etwa 67 Prozent. Wenn nun die Gewinnspanne des Importeurs diese 67 Prozent nicht deckt, wird die Importmenge faktisch genauso bei 68.000 Tonnen beschränkt, wie sie es bei einer regulären Quote wäre. Diese Konstellation ist nicht ungewöhnlich: Der „Out-of-quota-Zollsatz“ ist in der Regel beträchtlich höher als der „In-quota-Zollsatz“. Wenn also „Out-of-quota-Importe“ meistens unwirtschaftlich sind, stellt sich daher die Frage, wieso Zollkontingente als Fortschritt gegenüber regulären Quoten gelten.

#### Aus der Not geboren

Denn als solcher wurden Zollkontingente während der so genannten „Uruguay-Runde“ konzipiert. Die Uruguay-Runde von 1986

bis 94 war die Vorgängerin der momentan laufenden Welthandelsrunde der World Trade Organization (WTO), die zwei Jahre nach dem gescheiterten Versuch, sie in Seattle einzuläuten, schließlich im November 2001 in Doha, Katar gestartet wurde. In der Uruguay-Runde war erstmals damit begonnen worden, die Landwirtschaft denselben Disziplinen zu unterwerfen, wie sie für Industriegüter schon lange galten. So sind beispielsweise Subventionen grundsätzlich verboten – allerdings bestätigen Ausnahmen bekanntermaßen die Regel. Für die Landwirtschaft galt und gilt dieses generelle Verbot dagegen nicht. Doch immerhin haben sich die subventionierenden Industrieländer damals verpflichtet, die Unterstützungen abzubauen und in weniger wettbewerbsverzerrende Formen umzuschichten. Ähnliches galt für Quoten: Sie waren generell verboten, außer für Textilien und Agrargüter.

Im Rahmen des Agrarabkommens der Uruguay-Runde sollten nun Quoten tarififiziert, das heißt, in Zölle umgewandelt werden, da diese als weniger schädlich gelten als Quoten. Denn wenn beispielsweise aufgrund einer guten Ernte in einem wichtigen Exportland der Weltmarktpreis sinkt, würde das Importland, das nur einen Zoll erhebt, mehr importieren, da der Preis trotz des Zollsatzes sinkt. Bei einer Quote, die vorher schon ausgeschöpft wurde, bewirkt die Verbilligung des Importgutes dagegen keine Erhöhung der Einfuhrmenge,

denn mehr als die Quotenmenge darf nicht importiert werden. Es erhöht sich nur die Gewinnspanne der Importeure. Der Preis, den die Exporteure erzielen, ist geringer, als wenn das Abnehmerland einen Teil des vergrößerten Angebots absorbieren würde.

Um nun die bestehenden Quoten in Zölle umzuwandeln, bedurfte es quotenäquivalenter Zölle. Theoretisch sind diese einfach zu ermitteln: Ist ein Gut im Importland 30 Prozent teurer als auf dem Weltmarkt, beträgt der quotenäquivalente Zollsatz 30 Prozent. Praktisch ist die Lage allerdings komplizierter. Zum einen ist der Weltmarktpreis eher ein theoretisches Konstrukt als eine leicht abrufbare Zahl. Nur wenige Agrargüter werden an Börsen gehandelt, so dass deren Preise transparent sind. Zum anderen müssen sich die Verhandlungsteilnehmer darauf einigen, welches Jahr oder der Durchschnitt welcher Jahre maßgeblich sein sollen für die Umrechnung. Die so genannte Basisperiode von 1986 bis 88, die schließlich festgelegt wurde, war allerdings eine Zeit außerordentlich niedriger Weltagrarpreise. Das heißt, dass die entsprechenden quotenäquivalenten Zölle außerordentlich hoch ausfielen. In einer Studie der Weltbank wurden diese Zölle mit Hilfe der Richtlinien der Uruguay-Runde nachgerechnet, und dabei stellte sich heraus, dass viele Importländer sich zu ihren Gunsten verrechnet und sogar noch höhere Zölle festgelegt haben, als sich aufgrund der sowieso schon



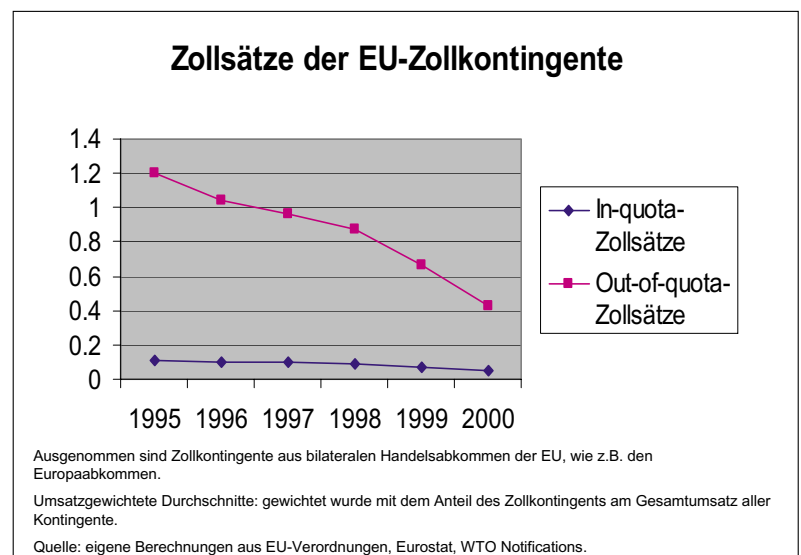
Christina Mönnich, Jahrgang 1970, studierte Volkswirtschaftslehre an der Georg-August-Universität Göttingen. Anschließend verbrachte sie ein Austauschjahr an der University of California, San Diego, wo sie Graduiertenkurse am Department of Economics und der Graduate School of International Relations and Pacific Studies belegte. Seit 1999 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Sektion IV „Institutionelle Grundlagen regionaler Entwicklungsprozesse“ am Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung. Zusammen mit Prof. Dr. Roland Herrmann und Marc Krumb arbeitete sie an einem Politikberatungspapier des International Agricultural Trade Research Consortiums mit, das sich mit der Reform der Zollkontingente im Rahmen der WTO befasst.

für sie vorteilhaften Basisperiode ergeben hätten.

Dass die bloße Umwandlung von Quoten in Zölle aufgrund der Umrechnungsprobleme zu keinem wirklichen Abbau der Protektion führen würde, war schon den Verhandlungsteilnehmern der Uruguay-Runde bewusst. Dennoch sollte die Tarifisierung eingeleitet werden, denn neben den oben beschriebenen Problemen ist die Höhe der Protektion durch Quoten viel intransparenter und somit schlechter verhandelbar als Zölle. Aus diesem Dilemma sollten Zollkontingente führen: Bis zur früheren Quotenmenge sollte ein niedrigerer Zollsatz erhoben werden, um sicherzustellen, dass zumindest so viele Importe wirtschaftlich sind wie vor der Tarifisierung. Das heißt, aus WTO-Sicht ist der Out-of-quota-Zollsatz der reguläre Zollsatz, der von den Mitgliedsländern festgeschrieben wird und der entsprechend bestimmter Vereinbarungen gesenkt werden muss. Der In-quota-Zollsatz stellt eine Vergünstigung gegenüber dem regulären Satz dar, die mengenmäßig beschränkt ist.

Darüber hinaus sollten die WTO-Mitgliedsländer für Agrargüter, die sie bis dahin kaum oder gar nicht importiert hatten, Zollkontingente einrichten und somit einen Mindestmarktzugang schaffen. Die Quotenmenge dieser Zollkontingente sollte drei Prozent des inländischen Konsums des Gutes betragen und bis 2000 auf fünf Prozent gesteigert werden.

Somit sollten Zollkontingente zwei Funktionen erfüllen: erstens verhindern, dass durch die Tarifi-



zierung das Protektionsniveau durch zu hohe Zölle steigt; zweitens geschlossene oder quasi geschlossene Märkte immerhin minimal für ausländische Konkurrenten öffnen. Da schließlich die Out-of-quota-Zölle so wie die übrigen, „normalen“ Zölle auf Agrarprodukte, gesenkt werden mussten, wurde zumindest ein Anfang gemacht, die Zollkontingente schließlich verschwinden zu lassen. Wie aus der Graphik ersichtlich ist, bedarf es bei den EU-Zollkontingenten aber zumindest noch einer weiteren erfolgreichen Handelsrunde.

### Ziele erreicht?

Ob Zollkontingente generell die angestrebten Funktionen erfüllen, ist schwer feststellbar. Erst das Agrarabkommen der Uruguay-Runde verpflichtet die Mitgliedsländer dazu, die Ausnutzung der Kontingente jährlich zu melden. Wie gut die vorangegangenen Quoten ausgeschöpft wurden wird jedenfalls nicht sehr publik gemacht. Und ob die Verpflichtungen, einen Mindestmarktzugang zu schaffen, erfüllt wurden, ist ebenfalls kaum nachvollziehbar. Zwar weist die EU ihre Mindestmarktzugangskontingente immerhin explizit aus, aber die Produkte, für die die Zollkontingente festgelegt sind, sind meist so speziell, dass es keine offiziellen Statistiken darüber gibt, wie hoch

beispielsweise der EU-weite Konsum von Rindfleisch ist, das von Tieren stammt, die ausschließlich auf der Weide aufgezogen wurden. Oder von Raspelkäse für die Pizzaproduktion. Offensichtlich ist aber, dass manche ausgewiesenen Mindestmarktzugangskontingente fehl etikettiert sind, da es Kontingente für dieselben Produkte bereits gab. Ohnehin wurden in diesen Kontingenten bis 1999 nur zehn Prozent des Gesamtumsatzes aller Zollkontingente erzielt. (Danach stieg dieser Anteil aufgrund eines Kontingents für Rum). Kurzum, der überwiegende Teil aller Zollkontingente ersetzt lediglich Quoten. Die in der Regel sehr hohen Out-of-quota-Zollsätze sorgen dafür, dass dieser Ersatz nach wie vor reine Formsache ist.

### Arbeit für die Bürokratie

Zollkontingente und reguläre Quoten haben auch einen weiteren, nicht unerheblichen Nachteil gemeinsam: Sie sind bürokratisch aufwändig. Ein wesentlicher Bestandteil eines Zollkontingents ist die Quote, und Quoten bedürfen einer Administration, um als solche wirksam zu sein. Diese Administration muss einerseits die Importmenge beschränken und andererseits ein Verfahren festlegen, wie diese Menge auf verschiedene Importeure verteilt wird. Das Import-

## Schwierige Modellierung

Die Modellierung der Füllraten der Zollkontingente hatte zwei Besonderheiten zu berücksichtigen: Zum einen sind die Quotenfüllraten naturgemäß bei 100 Prozent begrenzt. Daher muss das Schätzverfahren für zensierte Daten geeignet sein, d.h. die Inkonsistenz herkömmlicher Verfahren meiden. Hierzu wird eine latente Variable zu Hilfe genommen, die gewissermaßen Beobachtungen ohne Zensur simuliert.

Zum anderen ist aufgrund der oft sehr speziellen Produktspezifikation eine wichtige Bestimmungsvariable nicht beobachtbar, nämlich die Größe der Quote im Verhältnis zur Größe des Inlandsmarktes. Dieses Problem kann prinzipiell durch die Schätzung eines Gruppeneffekts  $\nu_i$  umgangen werden, wenn es pro Querschnitteinheit – hier die einzelnen Kontingente – mehrere Beobachtungen gibt (Paneldaten). Dies ist hier der Fall, da Daten von 1995 bis 2000 vorlagen.

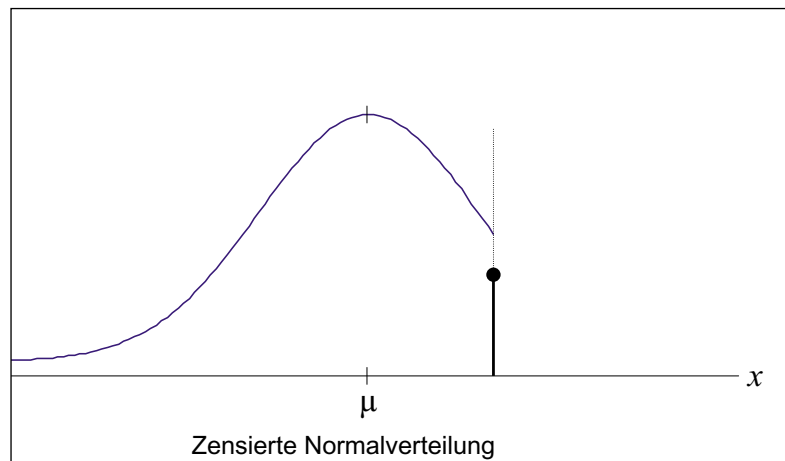
Die Modellformulierung lautet daher:

$$y_{it}^* = \beta'x_{it} + \gamma'd_i + \nu_i + \varepsilon_{it}$$

$$y_{it} = \begin{cases} y_{it}^* & \text{wenn } y_{it}^* < 1, \\ 1 & \text{wenn } y_{it}^* \geq 1 \end{cases}$$

$y^*$  ist die latente Variable,

$d$  sind die Dummies für die Verfahren der Quotenadministration.



Der traditionelle Ansatz bei begrenztem Regressanden ist das Tobit-Modell, das eine zensierte Normalverteilung annimmt und mit der Maximum Likelihood-Methode geschätzt wird. Das Tobit-Modell lässt sich zwar prinzipiell mit einer Panelstruktur kombinieren. Allerdings wird die Annäherung an die dann recht komplizierte Loglikelihood-Funktion numerisch instabil, wenn die Varianz von  $\nu_i$  relativ zur Varianz des regulären Störterms  $\varepsilon_{it}$  groß ist. Dies war hier der Fall, da sich in  $\nu_i$  auch Produktspezifika widerspiegeln und die von Zollkontingenten betroffenen Produkte sehr heterogen sind.

Der „Censored Least Absolute Deviation“-Schätzer nach Powell (1984) bot eine robuste Alternative, die den großen Vorteil hat, dass keine Verteilungsannahmen getroffen werden müssen. Dieser Schätzer beruht auf der Median-Regression, bei der die Summe der absoluten Residuale durch den bedingten Median minimiert wird.

Die Schätzung des Gruppeneffekts  $\nu_i$  wurde dadurch erschwert, dass einige Regressoren – nämlich die Dummies für die Verfahren der Quotenadministration – im Zeitablauf nicht variieren. Daher wurde in zwei Schritten vorgegangen: Zunächst wurden je Kontingent die Durchschnitte der Variablen über die Zeit ermittelt und mit diesen Werten eine Regression berechnet. Die Residuale wurden dann im zweiten Lauf, in dem natürlich wieder der disaggregierte Datensatz verwendet wurde, als Schätzer für  $\nu_i$  eingesetzt. Diese Vorgehensweise lieferte plausible und signifikante Ergebnisse, die für die laufende Reformdiskussion von Interesse sein dürften.



land darf nach WTO-Regeln auch festlegen, welchen Exportländern welche Anteile der Quote zugeteilt werden. Allerdings kann auch die WTO keine befriedigende Regel liefern, wie diese Zuteilung erfolgen soll, ohne dass Marktanteile starr festgeschrieben werden und Besitzstandswahrung gefördert wird. Dies hat sich auch im „Bananenstreit“ gezeigt. Dieser langjährige Handelsdisput, in dem verschiedene Bananen exportierende Länder und sogar die USA gegen die EU geklagt hatten, beschäftigte mehrere GATT/WTO-Streitbeilegungsausschüsse, bis schließlich 2001 eine Lösung gefunden wurde.

Demgegenüber ist ein administrativer Rationierungsmechanismus, der die Aufteilung der Quote auf einzelne Importeure bewirkt, notwendiger Bestandteil eines Zollkontingents. Die EU bedient sich hierzu dreier Verfahren:

- Das *Windhundverfahren* funktioniert nach dem Prinzip „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ und ist somit selbsterklärend. Es hat den Nachteil, dass es für Händler schwer kalkulierbar ist, ob sie ihren Container noch zum günstigen Zollsatz über die Grenze bekommen oder eben nicht mehr und sie somit ein Verlustgeschäft riskieren.

- Die beiden anderen Verfahren benutzen Importlizenzen, ohne die die Ware nicht importiert werden darf. Das *Verfahren der historischen Allokation* teilt die Quote im Wesentlichen nach Maßgabe der Marktanteile der einzelnen Importeure in einer früheren Referenzperiode auf. Es ist somit sehr undynamisch, auch wenn ein Teil der Quote für neue Wettbewerber reserviert wird. Nach Aussage eines Hamburger Bananenimporteurs gründen manche etablierten Unternehmen scheinselfständige Firmen, um diesen Quotenanteil für „Neuzugänger“ ebenfalls zu nutzen. Allerdings hat dieses Verfahren den Vorteil hoher Erwartungssicherheit.

- Diese bietet das letzte Verfahren der *Lizenz auf Antrag* nicht. Hier beantragen die Importeure die von ihnen gewünschten Mengen. Überschreiten allerdings die insgesamt beantragten Mengen die verfügbare

Quotenmenge, wird proportional gekürzt. Ein Importeur weiß somit nicht, ob er die von ihm gewünschte Menge auch bekommen wird.

Neben diesen drei Möglichkeiten der Quotenadministration gibt es noch weitere, wie eine *Lizenzlotterie*, die die USA teilweise anwenden, oder der *Versteigerung von Lizenzen*, die aber kaum genutzt wird. Zusätzlich dazu kann es noch weitere Anforderungen geben, die die Importeure erfüllen müssen.

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass Quotenadministration eine kostenintensive Angelegenheit ist.

Außerdem steht sie im Verdacht, eine zusätzliche Importbarriere darzustellen und für die generell eher niedrigen Füllraten mitverantwortlich zu sein. Denn angesichts des allgemein hohen Außenschutzes der Agrarmärkte der Industrieländer – Entwicklungsländer setzen Zollkontingente vergleichsweise selten ein – deuten niedrige Ausnutzungsquoten entweder darauf hin, dass die Kontingente für wenig attraktive Märkte geöffnet wurden und somit nur Marktzugang vortäuschen; oder es gibt eben zusätzliche Hindernisse.

Die Hypothese, dass die Quotenadministration ein solches Hindernis darstellt, empirisch zu überprüfen, war ein Ziel des Projekts. Mit Hilfe eines ökonometrischen Modells (siehe Seite 105) konnte für die Zollkontingente der EU bestätigt werden, dass fast alle administrativen Methoden einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Füllraten haben. So ergab sich beispielsweise, dass sowohl das „Windhundverfahren“ als auch das der „historischen Allokation“ beide besser abschneiden als das der „Lizenzen auf Antrag“, wenn es um die Ausnutzung der Quoten geht. Am ehesten ließen sich hohe Füllraten durch die historische Allokation erreichen. Allerdings geht das zu Lasten hoher Preise: Dieses Verfahren führt auch zu einer höheren Preisdifferenz zwischen dem Inlands- und dem Importpreis des Gutes.

## Fazit: Schwierige Verhandlungen

Obwohl Zollkontingente im Prinzip nichts anderes als zweistufige Zölle sind, bergen sie doch eine Menge Komplikationen. Genau wie bei Quoten bedarf es einer aufwändigen Quotenadministration, für die es das optimale Verfahren nicht gibt. Und nach wie vor sorgen hohe Zölle dafür, dass die Quotenmengen nicht überschritten werden.

Daher kann mit Recht bezweifelt werden, dass Zollkontingente zu einem nennenswert verbesserten Marktzugang geführt haben. Dass also insbesondere viele agrarexportierende Entwicklungsländer enttäuscht sind über das Agrarabkommen der Uruguay-Runde ist gut nachvollziehbar. Zudem die Hilfen der meisten Industrieländer an ihre Landwirtschaft nach wie vor sehr hoch sind, und auch Exporte nach wie vor subventioniert werden.

Aber das Beispiel der Zollkontingente hat auch gezeigt, dass das Agrarabkommen gleichzeitig eine gute Verhandlungsbasis für die jetzige Doha-Runde bietet: Zollkontingente sind aufgrund der Publizitätspflicht transparenter als vorher die Quoten. Und Zollsenkungen sind nach wie vor zentraler Bestandteil von WTO-Verhandlungen.

Gleichzeitig zeigt das Beispiel Zollkontingente aber auch, wie komplex die Verhandlungen sind. Es gibt sehr viele Schräubchen, an denen gedreht werden kann. Ebenso gibt es sehr viele sehr unterschiedliche Interessengruppen, die daran drehen wollen. Allerdings scheint eines ganz klar: Wenn nicht verhandelt und eine Einigung erzielt wird, wird sich auch nichts drehen. •

## LITERATUR

IATRC Commissioned Paper # 13 zur Reform der Zollkontingente bei der WTO (in Englisch): <http://iatrcweb.org/Publications/commiss.html>